

KANSALAISVAIKUTTAMINEN ANNISKELUPOLITIIKASSA

JUHANI HAKALA

EU:n tavoitteena on tuoda valtaa alaspäin sen vastapainoksi, että sille on siirtynyt kansallishallinnon päätösvaltaa. Tämä ns. subsidiariteetti-periaate tarkoittaa ennen kaikkea kansalaisyhteiskunnan voimistamista eri tavoin.

Kansalaisyhteiskunta-ajatus taas lähtee kansalaisen oma-aloitteisuudesta kanssaihminen tukemiseksi ja auttamiseksi. Täten myös yhteisvastuu ja solidaarisuus lisääntyvät. Ihmisten on pakko ottaa vastuuta toisistaan turvatakseen yhteiskunnan tasapainoisen kehityksen.

Myös viranomaisratkaisut on tehtävä kansalaisyhteiskunta-ajatuksen mukaan mahdollisimman alhaisella tasolla. Ylhäältä hallinnosta tapahtuvaa ohjausta tulee muuttaa siten, että asioita entistä suuremmassa määrin katsotaan kansalaisten tarpeista lähtien.

Mitä subsidiariteetti-periaate voisi merkitä alkoholipolitiikassa – erityisesti anniskeluun sovellettuna?

Alkoholipolitiikka on peruspyrkimykseltään nimenomaan ennalta ehkäisevää. Sääteily koskee lähinnä ostotapahtumaa, vain anniskelussa myös juomistapahtumaa. Tällä hetkellä valvonta on resurssipulan vuoksi enemmänkin jälkikäteistä rankaisua. Ravintolat ovat kosteampia kuin ennen, ja rikollisuus ravintolaelinkeinossa on selvästi lisääntynyt.

Olosuhteiden pakosta ennaltaehkäisy tapahtuu tällä hetkellä lähinnä lupien myöntämispolitiikan avulla. Tavoitteena on, että uusia lupia myönnettäessä huomioon otetaan toimipaikan sijainti ja yrittäjän edellytykset ja luotettavuus, jotta epäkohtia ei syntyisi. Käytännössä ongelmia esiintyy, koska ensinnäkin lupien myöntämismenettely on nyky-

sin hajanainen ja epäyhtenäinen ja ”alhaalta” tulevat vaikutusmahdollisuudet ovat heikot ja organisoitumattomat.

LUPIEN MYÖNTÄMISMENETTELY

Vanhan alkoholilain aikana kaikki anniskeluluvat myönsi Alko ja valvonnan suoritti sen n. 200 paikallista myymäläpäällikköä. Vuoden 1995 alusta voimaan tulleessa alkoholilaissa lupien myöntäminen hajautettiin. Sosiaali- ja terveysministeriön alaiseen Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukseen (STTV) siirrettiin yli 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien juomien anniskelulupien myöntäminen sekä läänien toiminnan ja valvonnan ohjaus. Sisäasiainministeriön alaisille lääninhallituksille siirrettiin enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien anniskelulupien myöntäminen ja käytännön valvonta.

Jos päätösvaltaa halutaan siirtää mahdollisimman alas, loogiselta tuntuisi siirtää kaikkien anniskelulupien myöntäminen suoraan kunnille. Käytännössä tästä syntyisi kuitenkin paljon hankaluuksia. Tosin Suomessa kunnat eivät halunneetkaan alkoholipoliittista päätösvaltaa, kun alkoholilakia uudistettiin.

Ruotsissa kunnat ovat myöntäneet luvat tämän vuoden alusta lähtien, ja siellä on arvioitu voimakkaasti tätä käytäntöä. Pääperuste on, että liian usein lupia myönnetään poliittisin tai taloudellisin eikä sosiaali- ja terveyspoliittisin perustein (mm. Restauratören nyheter 43/1996). Edelleen ravintoloiden toi-

mintaedellytykset ja luvan saannin edellytykset ovat hyvin erilaiset eri puolilla maata senkin vuoksi, että kuntiin ei ole pystytty koulutamaan riittävän ammattitaitoista henkilökuntaa lupia myöntämään.

Ruotsissa ravintolaelinkeinon talousrikollisuudesta puhuttiin jo 1980-luvulla ja tilanne on ollut siellä vakava jo pitkään. Päätöksenteko on ollut siellä aina alemmalla tasolla kuin Suomessa. Viime vuosina Suomessa olosuhteet ovat muuttuneet nopeasti huonompaan suuntaan järjestelmän hajottamisen jälkeen. Muutos alkoi jo vanhan alkoholilain aikana, mutta kiihtyi uuden lain seurauksena, koska järjestelmä on hajanainen ja paikallisen tason tuntemus ja valvonta heikkenivät.

Suomessa ravintolaelinkeino on harmaan talouden ja talousrikollisuuden tutkinnan painopistealaa. Tehokas toiminta edellyttää keskitettyä järjestelmää. Tällöin tieto ei hajaudu. Samoin elinkeinon rikollinen aines liikkuu jatkuvasti ympäri maata. Rikollisuuden selvittämien vaatii pitkälle vietyä ammattitaitoa.

Ongelmana ovat lupahallinnon hajanaisuuden lisäksi eri läänien erilaiset myöntämislinjat – alkaen täydellisestä elinkeinonvapaudesta. Tämä siitäkkin huolimatta, että laki ja ohjeet ovat aivan samat kuin väkevämpien juomien anniskelulupia myönnettäessä. Samoin valvonnan suorittamisen edellytykset ovat hyvin erilaiset eri lääneissä ja läänit ovat ottaneet noin kolmasosan alkoholiasioihin tarkoitetuista henkilöresursseista muuhun käyttöön. Tuotevalvontakeskus ei esimerkiksi ole toistaiseksi pystynyt yhtenäistämään monestakin syystä ongelmallista tilapäisten lupien myöntämiskäytäntöä.

Kaikki ravintolaelinkeinon etujärjestöt ovatkin vaatineet voimakkaasti lupa- ja valvontaorganisaation yhtenäistämistä kahden eri ministeriön alaisuudesta tuotevalvontakeskuksen alaisuuteen.

Ravintolaelinkeino itse lienee valmis hyväksymään elinkeinon sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet, jotka osin lisäävät myös liiketoiminnan rasitteita, kunhan vaatimukset

kohdistuvat tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti kaikkiin elinkeinonharjoittajiin.

KANSALAISVAIKUTTAMISEN MAHDOLLISUUDET

Jos lupien myöntäminen ja valvonta keskitettäisiin samaan organisaatioon, niin miten tähän on yhdistettävissä tehokas kansalaisvaikuttaminen?

Nykyinen alkoholilaki tarjoaa tähän mahdollisuuden. Sen perusteella voidaan jo nyt kuulla paikallisia näkemyksiä.

Kunnan nk. yleissuostumus on tällä hetkellä nykyisen lain suoma kunnan ainoa suora päätösmahdollisuus alkoholiasioissa. Vuosina 1969–1994 voimassa olleen alkoholilain mukaan yleissuostumuksen lisäksi anniskelu- ja vähittäismyyntipaikkojen lukumäärästä ja niiden sijainnista alkoholiyhtiön oli kuultava kunnanhallitusta.

Kuntaakohtaiset rajoitukset ohjaavat usein alkoholin ja muidenkin tavaroiden hankinnan lähikuntaan. Mm. tästä syystä on kunnallisia alkoholin myynti- ja anniskelukieltoja kumottu viime vuosina.

Uudessa alkoholilaissa on maininta ravintolan sijainnin asianmukaisuudesta harkintakriteerinä, mutta ei velvoitetta pyytää siitä lausuntoa. Hallituksen perusteluissa todetaan, että sijainnin asianmukaisuutta tulisi arvioida suhteessa yhtäältä sen toiminnan luonteeseen ja toisaalta ympäristön olosuhteisiin.

Lainkohdan muotoilun perusteella voi päätellä, että nimenomaan lähiasukkailla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa lupapäätökseen. Lainlaatijan tarkoitus lienee ollut, että kantaa ei oteta kuntatason elimessä vaan paikallisella tasolla. Kuulemisen muoto ja kuultava organisaatio ovat jääneet yksilöimättä. Tällöin vaikuttajia voivat olla periaatteessa yksityiset ihmiset, taloyhtiöt tai paikalliset kunnalliset luottamuselimet tai virkamiehet.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön myöntämisperiaatteissa todetaan, että ympäristön asukkailla on varattava sopivalla tavalla tilai-

suus lausua mielipiteensä ennen anniskeluluvan myöntämistä, mikäli on epäiltävissä, että toiminnasta aiheutuu asuinympäristölle häiriöitä. Edelleen STM:n periaatteiden mukaan lupaviranomaisen on erityisesti pyrittävä yhteistyöhön paikalliset olosuhteet tuntevien viranomaisten ja muiden tahojen kanssa.

Myös päihdehuoltolaki edellyttää, että kunnan ja muiden viranomaisten on ehkäistävä alkoholin ja muiden päihteiden ongelmakäyttöä yleisesti lisäävien olosuhteiden ja elämäntapojen syntymistä. Kunnan velvollisuus on myös välittää tietoa ennaltaehkäisystä ja antaa asiantuntija-apua. Laissa säädetään myös yhteistyövelvoite viranomaisten ja yhteisöjen välillä. Erikseen mainitaan sosiaali- ja terveydenhuolto, raittiustoimi, asuntoviranomaiset, työvoimaviranomaiset, koulu- ja nuorisotoimet sekä poliisi.

Käytännössä paikallisen tason kuuleminen on nykyisin sattumanvaraista. Vain poliisilta pyydetään nykyään säännönmukaisesti lausunto uusista hankkeista ja poliisi antaa lausunnon vain esille tulleista järjestyksenpito-ongelmista ja yrittäjän soveltuvuudesta.

Mikäli lupaa haetaan asuinympäristöön, saatetaan kysyä taloyhtiön tai lähiyhtiöiden kantoja asiaan. KHO:n päätöksen perusteella taloyhtiön kanta voidaan ottaa huomioon päätöksenteossa.

Lupahallinnon nykyisten päättäjien paikallisen tiedon taso ei ole paras mahdollinen resurssipulastakin johtuen. Paikallisten viranomaisten, luottamuselinten ja asukkaiden kuulemista lupapäätöstä tehtäessä on siis mahdollista lisätä.

Demokratiaa on lisätty joissain maissa yhdistämällä monipuoliseen paikalliseen kuulemiseen lupien määräaikaisuus.

Eräissä Yhdysvaltojen osavaltioissa on tämäntyyppinen varsin pitkälle viety malli. Luvat myönnetään yhdeksi tai useammaksi vuodeksi kerrallaan. Joka vuosi kaikki hakemukset (myös olemassa olevien ravintoloiden) kuulutetaan kahteen kertaan paikallisissa lehdissä. Sen jälkeen järjestetään julkinen ja avoin kuuleminen paikkakunnalla. Kuulemi-

sen jälkeen lautakunta päättää luvan myöntämisestä. Lupien hintataso on selvästi korkeampi kuin Suomessa. Tätä mallia sovelletaan eriasteisesti muuallakin.

PAIKALLISEN VAIKUTTAMISEN KÄYTÄNNÖN ESIMERKKI: ESPOO

Jäljempänä käyn läpi Espoon useampitasoista demokratiamallia, jonka kaikilta tasoilta minulla on omakohtaista kokemusta. Siinä on nähdäkseni otettu huomioon kaikki mahdolliset virallisen vaikuttamisen tasot (pl. kunnan-osavaltuustot).

Lupa-asoiden vieminen valtuusto- tai kaupunginhallitustasolle on johdannossa esitettyjen periaatteiden ja lainsäädännön tarkoituksen vastainen. Keskushallintotason alapuolella ovat Espoossa alueellinen sosiaali- ja terveysjaosto, alueneuvottelukunta ja vapaaehtoinen yhdyskuntatyöryhmä.

Alueellinen sosiaali- ja terveysjaosto on käsitellyt tiukasti konkreettisia sosiaali- ja terveyspalveluja, ei alkoholipolitiikkaa. Tämän alueen kartoittaminen kyllä kuuluu jaoston tehtäviin, mutta rutiinipäätökset vievät kokousajan. Päättäjillä ei myöskään ole asiantuntemusta alkoholiasioista.

Espoonlahden alueneuvottelukunta ja yhdyskuntatyöryhmä toimivat Espoossa hyvin sattumanvaraisesti riippuen täysin asukkaiden aktiivisuudesta. Virkamiesten pitäisi viran puolesta osallistua kokouksiin, mutta heidän läsnäolonsa on olematonta ja sattumanvaraista. Kuitenkin jos kaupunki käyttäisi näitä elimiä lausunnonantajana, ne saisivat virallisen aseman ja voisivat myös ottaa kantaa muihin alueen hankkeisiin yhdessä asioista konkreettisesti paikallisella tasolla vastaavien virkamiesten kanssa.

Yhdyskuntatyöryhmän tai kylätoimikunnan tyyppinen elin luo toimiessaan hyvän pohjan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksille. Toisaalta parhaimmillaankin kyseessä voi olla vain koko maata koskeva tilkkutäkki; joissain kunnissa systeemi toimii ja joissain ei.

Olemme Soukassa pyrkineet aktivoimaan yhdyskuntatyöryhmän toimintaa pitämällä julkisia kokouksia. Tavoitteena on luoda kansalais- ja hyvinvointiyhteiskunnan mukainen toimintamalli aktivoimalla kansalaisia ottamaan vastuuta omista asioistaan.

SOUKAN KAPAKOITUMINEN

Soukka on hyvä esimerkki ravintolatoiminnan asukkaille aiheuttamista haitoista. Uusi Ulappatorin liikekeskus tappoi Soukan kauppoja, ja Soukan ostoskeskuksen konkurssin tehneiden ja lopettaneiden liikkeiden tilat täyttyivät ravintoloilla.

Kun ravintoloita ennen Ulappatorin tuloa viitisen vuotta sitten oli kaksi, on niitä nyt jo seitsemän, joista neljä on uutta läänin myöntämää lupaa. Ravintoloiden keskittymä on tuonut päihtyneet ostoskeskukseen. Keskusta on nykyään häiriöaltis ja soukkalaiset välttävät sitä ilta-aikaan. Myös oksennukset, käytävien virtsaaminen, istutusten ja rakenteiden tuhoaminen jne. ovat ongelmamme. Yhdyskuntatyöryhmän kokouksissa asia on tullut esiin monta kertaa tyyliin, eikä asialle voi tehdä mitään?

Syyskuussa yhdyskuntatyöryhmä järjesti aiheesta kokouksen ja sali oli ääriään myöten täynnä. Asukkaat olivat yhtä mieltä siitä, että ravintoloita on liikaa. Kokous edellytti, että yhdyskuntatyöryhmä lähettää lääninhallitukseen ja STTV:hen kirjeen, jossa esitetään, että uusia hakemuksia käsiteltäessä tulisi kuulla asukkaita edustavaa yhdyskuntatyöryhmää. Kaksi vanhinta ja parhaiten hoidettua ravintolaa on haluttu säilyttää korkeamman palvelutason vuoksi. Keskiolutbaarien rajattu ja osittain alkoholisoitunut käyttäjäkunta lienee toista mieltä jo hintatasosyistä.

Keskustelussa oltiin myös sitä mieltä, että alkoholisoituneet ostoskeskuksessa oleskelevat eivät yleensä ole kyseisten ravintoloiden asiakkaita. Monet heistä tiedetään työttömiksi.

Ravintoloiden toimintaan voi puuttua, jos

ilmenee epäkohtia. Olen kahteen otteeseen tarkastanut Soukan ravintolat. Molemmilla kerroilla olen huomauttanut 3–4 vahvasti päihtyneestä. Esimerkiksi lauantai-iltana enintään 4,7-tilavuusprosenttisia juomia anniskelevat paikat olivat lähes tyhjiä, koska kysyntää ei ole. Tämä lisää houkutusta liika-anniskeluun, jota on myös ollut havaittavissa.

Kuitenkin asukkaiden mahdollisuudet vaikuttaa alkoholiasioihin ovat vielä enemmänkin juhlapuhetasolla kuin realiteetti.

ONGELMIIN VAIKUTTAMINEN

Edellä kuvatut ongelmat eivät poistu alkoholipolitiikan keinoin niin kauan, kuin enintään 4,7-tilavuusprosenttisten juomien anniskelulupien myöntämisessä ei ole riittävästi tarkastelua ja valvonnassa ei ole riittävästi resursseja.

Yleensä ostoskeskuksien ongelmat eivät liity pelkästään ravintoloihin, vaan kyseessä on yhteiskuntapoliittisesti huomattavasti laajempi kysymys, johon voidaan myös vaikuttaa muilla yhteiskuntapoliittisilla toimenpiteillä. Ongelmat tulisi poistaa päihdetyölain mukaisesti yhteistyössä laajalla viranomais- ja yhteisörintamalla.

Aloitteentekijänä voi olla kunta tai paikalliset yhteisöt. Ainakaan lehtitietojen mukaan tällaista yhteistyötä ei juuri harjoiteta, vaikka yksittäiset viranomaiset toimivatkin haittojen ehkäisemiseksi.

Vaikka kunnilla ei ole suoraa vaikutusvaltaa uusien ravintoloiden tulemiseen alueelle, ne voivat antaa lausuntoja aluekohtaisesti siitä, miten kunnassa sen mielestä tulisi olla anniskelupisteitä, mitä alueita halutaan kehittää ja miten, millä alueella ravintolat aiheuttavat häiriötä jne.

Ennalta ehkäisevän yhteistyön ongelmia ja mahdollisuuksia voitaisiin testata vaikka koikelulla. Ensiarvoisen tärkeää on saada paikalliset asukkaat mukaan projektiin.

Kuntien alkoholipoliittista keskustelua tulee tukea. Niillä tulee olla käytännössäkkin vastuu alkoholiolojen seurannasta alueellaan. Kunnat voisivat koota ja välittää paikallisia näkemyksiä ja kannanottoja sekä tehdä esityksiä viranomaiselle.

On myös esitetty paikallisia alkoholipoliittisia keskustelufoorumeja, joilla asioista puhutaan yleisellä tavoitetasolla. Pelkästään yhtä asiaa varten perustetut foorumit eivät elä. Parempi mahdollisuus olisi käyttää jo nyt joissain kunnissa olevia kunnan omia paikallisia, pitkälti asukkaiden aktiivisuuteen perustuvia elimiä.

Kansalaisten aktiivisuus omiin asioihin vaikuttamisessa on kasvussa. Tästä syystä alkoholipoliittiset asukastilaisuudet ovat kannatettavia. Ehdoton edellytys toiminnan tuloksellisuudelle on, että asioista vastaavat virka- ja luottamusmiehet osallistuvat kokouksiin.

STTV:n ja läänien resurssit eivät riitä kokouksissa läsnäoloon, mutta asukastilaisuuksien kannanotot tulevat jo lain velvoituksesta huomioon otettaviksi päätöksenteossa. Toisaalta demokratia edellyttää toimiakseen tietoa, tältä osin viranomaisten resurssipula estää demokratiaa toimimasta.

VALVONTA

Kansalaisyhteiskunnan tavoitteet valvonnassa tulisi hoitaa ottamalla suoraan yhteyttä valvojaan. Kansalaiset voivat vaikuttaa toimiviin ja häiriöitä tuottaviin ravintoloihin vain tuomalla epäkohtia viranomaisten tietoon.

Lääninhallituksilla ei kuitenkaan ole riittävästi resursseja valvontaan ja niidenkin paikallistuntemus on jäänyt heikoksi. Ohjaavalla viranomaisella eli tuotevalvontakeskuksella ei ole annettujen resurssien rajoissa mahdol-

lisuuksia vaikuttaa läänien valvonnan tasoon ja tehokkuuteen. Kansalaisten valituksia ei läheskään aina pystytä tutkimaan välittömästi eikä olemattomalla näkyvällä valvonnalla ole ennalta ehkäisevää vaikutusta.

Mikäli hallituksen kaavailema lääniuudistus toteutuu, tilanne muuttuu valvonnan kannalta yhä heikommaksi. Kihlakunta- ja piiriorganisaatiouudistukset voisivat kuitenkin tarjota uusia mahdollisuuksia organisoida valvontaa, mikä lisäisi paikallisen asiantuntemuksen tasoa. Toisaalta organisaation hajautuessa keskitetyn ohjauksen tarve kasvaa ja valvonnan tulisi olla vain yhden ministeriön alaisuudessa.

Asukkaiden tahtoa toteutetaan myös eräissä maissa myöntämällä luvat määräajaksi ja lupaa uusittaessa otetaan huomioon tulleet valitukset. Täten jokaisen ravintolan toiminnan asianmukaisuus tarkistetaan määräajoin.

LOPUKSI

Jokaisen kunnan tulee itse päättää, miten se toteuttaa demokratiaa alkoholiasioissa. Periaatteellisenä tavoitteena tulisi kuitenkin olla päätösvallan vieminen mahdollisimman alas. Kunnalliseen itsemääräämiseen kuuluu delegoinnin tasosta ja muodosta päättäminen.

Kuntien aktivoituminen alkoholiasioissa ei kuitenkaan synny itsestään, vaan yleistä keskustelua alkoholipoliitikasta kuntatasolla tulee aktivoida. Se on tämänkin artikkelin tarkoitus.

Erityistä painoa alkoholin myyntilupien myöntämisessä tulee panna lain mukaisesti sijainnin ja paikallisten olosuhteiden selvittämiseksi. Asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien menetelmiä tulee selvittää ja kehittää. Kunnalla ja asukkailla on aloitevelvollisuus menetelmien kehittämisessä ja niiden tietoon saattamisessa alkoholiviranomaisille.